

## **BAB II**

### **TINJAUAN UMUM NEGARA HUKUM, DEMOKRASI, DAN PEMILIHAN UMUM**

#### **A. Tinjauan Umum Tentang Negara Hukum**

##### **1. Pendapat Para Ahli**

Dalam konsep Negara hukum yang menjadi pengontrol dari aktifitas kehidupan bangsa dan Negara adalah hukum. Hukum merupakan panglima dalam kehidupan kenegaraan bukan politik ataupun ekonomi. Negara Hukum bertumpu pada keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang adil dan baik.

Konsep Negara Hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, menggunakan istilah Jerman, yaitu *rechtsstaat*. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan *The Rule of Law*.

Gagasan Negara Hukum dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, dikembangkan dengan menata supra struktur dan infra struktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial yang tertib

dan teratur dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Untuk itu maka sistem hukum perlu dibangun (*law making*) dan ditegakkan (*law enforcing*) sebagaimana mestinya, dimulai dengan konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi kedudukannya.

Untuk menjamin tegaknya konstitusi itu sebagai hukum dasar yang berkedudukan tertinggi (*the supreme law of the land*), dibentuk pula sebuah Mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai *the guardi*andan sekaligus *the ultimate interpreter of the constitution*dengan demikian maka keadilan dan kesejahteraan dapat berjalan sesuai dengan cita-cita hukum sebagai panglima dengantidak mengabaikan ide dasar hukum yaitu keadilan,kemanfaatan dan , kepastian hukum. Negara hukum menurut pendapat para ahli antara lain yaitu:

Menurut S.Wignjosoebroto :<sup>1</sup>

“Negara hukum ( *Rechtsstaat* ) adalah konsep yang berparadikma bahwa Negara dan alat kekuasaannya ( pemerintah ) tak di benarkan bertindak atas kekuasaannya belaka, melainkan harus di tumpukan pada dasar kebenaran hukum yang telah di positifkan ialah Undang – undang yang pada gilirannya berdiri tegak di atas kebenaran hukum undang-undang yang paling dasar, ialah Undang - Undang Dasar”.

---

<sup>1</sup> Winarno , *Paradikma Baru Pendidikan Kewarganegaraan* , PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2013, hlm.138.

Pendapat yang memiliki korelasi yaitu Jhon alder dan Daniel.S.Levmengatakan bahwa :<sup>2</sup>

“Negara hukum adalah suatu paham Negara terbatas , dimana kekuasaan politik resmi di kelilingi oleh hukum yang akan mengubah kekuasaan menjadi wewenang yang di tentukan secara hukum , sehingga pada intinya konstitusionalisme adalah suatu proses hukum yang mengatur masalah pembagian kekuasaan dan wewenang secara konstitusional”.

Carl J.Friedrichberpendapat bahwa:<sup>3</sup>

“Negara hukum atau Rechtsstaat adalah gagasan pemerintahan dalam Negara merupakan suatu kumpulan aktifitas yang di selenggarakan atas nama rakyat tetapi yang tunduk pada beberapa pembatasan yang di maksud untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang di perlukan untuk pemerintahan itu tidak di salahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah dalam suatu Negara tertentu”.

Dari Gagasan ini lahir sekurang-kurangnya 3 ( tiga )

karakter konsep rechtsstaat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yaitu :

- a. Apa yang di sebut hukum itu harus di bentuk dalam wujudnya yang positif, mengandung makna bahwa , ia tertulis guna merumuskan adanya hubungan sebab akibat antara suatu perbuatan hukum atau peristiwa hukum tertentu dengan akibat hukumnya ;
- b. Apa yang di sebut hukum ( yang telah selesai dalam bentuknya yang positif itu , di sebut ius constitutum ) harus merupakan proses

---

<sup>2</sup>Pimpinan MPR RI dan Tim kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2012, hlm.119

<sup>3</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar – dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Puataka Utama, Jakarta, 2008, hlm.113.

- kesepakatan golongan-golongan dalam suatu negeri , langsung ataupun melalui wakil-wakilnya, melalui suatu proses legislasi ;
- c. Hukum yang telah di wujudkan dalam bentuk Undang – undang.

Cita atau ide Negara Hukum, selain terkait dengan konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*, juga berkaitan dengan konsep *nomocracy* yang berasal dari perkataan *nomos* dan *cratos*. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan *demos* dan *cratos* atau *kratien* dalam demokrasi. *Nomos* berarti norma, sedangkan *cratos* adalah kekuasaan sehingga yang merupakan faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Maka istilah nomokrasi berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Dalam istilah Inggris yang dikembangkan oleh A.V. Dicey, hal itu dapat dikaitkan dengan prinsip *rule of law* yang berkembang di Amerika Serikat menjadi jargon *the Rule of Law, and not of Man*. Yang sesungguhnya dianggap sebagai pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang. Dalam buku Plato berjudul *Nomoi* yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul *The*

Laws , jelastergambar bagaimana ide nomokrasi itu sesungguhnya telah ada sejak lama dan dikembangkandari zaman Yunani Kuno.<sup>4</sup>

## 2. Unsur-Unsur Negara Hukum ( Rechtsstaat )

Menurut Julius Stahl<sup>5</sup>, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “*rechtsstaat*” dalam arti klasik mencakup empat unsur penting, yaitu:

- a. Perlindungan hak-hak asasi manusia;
- b. Pembagian atau pemisahan kekuasaan;
- c. Pemerintahan berdasarkan Undang - undang atau peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur* );
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihana atau Peradilan tata usaha Negara .

Menurut A.V. Dicey ada tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “*The Rule of Law*”, yaitu:

- a. Supremasi aturan - aturan hukum ( Supremacy of Law) .

---

<sup>4</sup>Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Ketua Asosiasi Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Indonesia.  
[https://meilabalwell.wordpress.com/negara-hukum-konsep-dasar-dan impleentasinya](https://meilabalwell.wordpress.com/negara-hukum-konsep-dasar-dan-impleentasinya)  
Created with desk PDF.

<sup>5</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar – dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Puataka Utama, Jakarta, 2008, hlm.113

- b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi ( Equality before the law) .
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang(Due Process of Law).

Keempat prinsip ‘rechtsstaat’ yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut diatas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip ‘Rule of Law’ yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang. Menurut *The International Commission of Jurist* , yang terdiri dari 106 hakim dari 16 negara di Wilayah Asia Tenggara dan Pasifik yang tergabung dalam *The International Commission of Jurist* pada konfrensi di Bangkok tanggal 15-19 februari 1965 merumuskan ciri-ciri pemerintah yang demokratis dibawah *Rule of Law* yang dinamis terdiri dari :

- a. Perlindungan konstitusional dalam arti bahwa konstitusi selain dari pada menjamin hak-hak individu harus menentukan pula cara prosedur untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang di jamin;
- b. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak ;
- c. Kebebasan untuk menyampaikan pendapat;
- d. Pemilihan umum yang bebas;
- e. Kebebasan untuk berorganisasi dan beroposisi, dan;

f. Pendidikan *civic* ( kewarganegaraan ).

Bahkan prinsip-prinsip Negara Hukum itu ditambah dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary* ) yang di zaman sekarang makin dirasakan dan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting Negara Hukum menurut The International Commission of Jurists adalah:

- a. Negara harus tunduk pada hukum;
- b. Pemerintah menghormati hak-hak individu;
- c. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Di samping perumusan di atas , menurut Franz Magnis Suseno<sup>6</sup> negara hukum memiliki 5 ( lima ) ciri yakni:

- a. Fungsi kenegaraan di jalankan oleh lembaga yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan undang-undang dasar ;
- b. Undang-undang dasar menjamin hak asasi manusia yang paling penting. Karena tanpa jaminan hukum itu akan menjadi sarana penindasan. Jaminan hak asasi manusia memastikan bahwa pemerintah tidak dapat menyalahgunakan hukum untuk tindakan yang tidak adil atau tercela;
- c. Badan – badan negara dalam menjalankan tugas masing-masing selalu dan hanya atas dasar hukum yang berlaku ;

---

<sup>6</sup>*Ibid*, hlm 142

- d. Terhadap tindakan badan negara masyarakat dapat mengadu ke pengadilan dan putusan pengadilan di laksanakan oleh badan negara;
- e. Badan kehakiman bebas dan tidak memihak.

Hal-hal yang menjadi ciri-ciri negara hukum ini harus berada dalam suatu konstitusi sehingga menjadi hukum yang tertinggi dan dapat di jadikan rujukan dalam pembuatan peraturan perundang undangan di bawahnya sehingga menjadi dasar- dasar pertimbangan bagi proses legislasi. Dalam arti lain haruslah di letakkan dalam grund Nornm Atau Undang - undang Dasar. Maka negara hukum yang dimaksud adalah negara yang menegakkan supremasi hukum, untuk menegakkan kebenaran dan keadilan serta tidak ada kekuasaan yang tidak dapat di pertanggung jawabkan sehingga akan terlihat dengan ciri-ciri adanya:

- a. Jaminan perlindungan Hak-hak asasi manusia;
- b. Kekuasaan kehakiman atau peradilan yang merdeka; dan
- c. Legalitas dalam arti hukum , yaitu baik penyelenggara negara maupun warga negara dalam bertindak berdasar atas dan melalui hukum.



Utrecht membedakan antara Negara Hukum Formil atau Negara Hukum Klasik, dan Negara Hukum Materiel atau Negara Hukum Modern.

1. Negara Hukum Formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis.
2. Negara Hukum Materiel yang lebih mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya.

Berkaitan dengan pendapat Utrecht , Wolfgang Friedman dalam bukunya *Law in a Changing Society* membedakan antara *rule of law* dalam arti formil yaitu dalam arti *organized public power* dan *rule of law* dalam arti materiel yaitu *the rule of just law*. Pembedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta-merta akan terwujud secara substantif, terutama karena pengertian mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan aliran hukum materiel. Jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, maka pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan substantif. Karena itu, di samping istilah *the rule of law* oleh Friedman juga dikembangkan istilah *the rule of just law* untuk memastikan

bahwa dalam pengertian tentang *the rule of law* tercakup pengertian keadilan yang lebih esensial daripada sekedar memfungsikan peraturan perundang - undangan dalam arti sempit. Kalaupun istilah yang digunakan tetap *the rule of law*, pengertian yang bersifat luas itulah yang diharapkan dicakup dalam istilah *the rule of law* yang digunakan untuk menyebut konsepsi tentang Negara Hukum di zaman sekarang.<sup>7</sup>

Menurut Arief Sidharta<sup>8</sup> , Asas - asas Negara Hukum modern meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
2. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara Hukum untuk bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat '*predictable*'.

Asas-asas yang terkait dengan asas kepastian hukum itu adalah:

- a. Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum;
- b. Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;

---

<sup>7</sup>Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, Gagasan Negara Hukum Indonesia <http://www.docuDesk.com> . PDF Created with deskPDF PDF Writer – Trial, di unduh pada, Sabtu 14 Januari 2017, pukul 23: 52

<sup>8</sup>B. Arief Sidharta, "Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum", dalam Jentera (Jurnal Hukum), "Rule of Law", Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004, hal.124-125.

- c. Asas non-retroaktif perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak;
  - d. Asas peradilan bebas, independent, imparial, dan objektif, rasional, adil dan manusiawi;
  - e. Asas non-liquet, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undangundangnya tidak ada atau tidak jelas;
  - f. Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau UUD.
3. Berlakunya Persamaan (Similia Similius atau Equality before the Law)
  4. Dalam Negara Hukum, Pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau memdiskriminasikan orang atau kelompok orang tertentu. Di dalam prinsip ini terkandung dua hal yaitu:
    - a. adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan;
    - b. tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga Negara.
  5. Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan – tindakan pemerintahan. Untuk itu asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip, yaitu:
    - a. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala;
    - b. Pemerintah bertanggungjawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;
    - c. Semua warga Negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;
    - d. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak;

- e. Kebebasan berpendapat / berkeyakinan dan menyatakan pendapat;
  - f. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi;
  - g. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.
6. Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:
- a. Asas-asas umum pemerintahan yang layak;
  - b. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang - undangan, khususnya dalam konstitusi;
  - c. Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (doelmatig). Artinya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien.

Brian Tamanaha<sup>9</sup> membagi konsep *rule of law* dalam dua kategori, *formal and substantive* untuk Setiap kategori, yaitu *rule of law* dalam arti formal dan *rule of law* dalam arti substantif, masing-masing mempunyai tiga bentuk, sehingga konsep Negara Hukum atau *Rule of Law* sehingga menurutnya mempunyai 6 bentuk sebagai berikut:

1. Rule by Law (bukan rule of law), dimana hukum hanya difungsikan sebagai *instrument of government action* . Hukum

---

<sup>9</sup>Muhammad Tahir Azhary, Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hal. 64 dst.  
 Brian Tamanaha (Cambridge University Press, 2004), lihat Marjanne Termoshuizen-Artz, "The Concept of Rule of Law", Jurnal Hukum Jentera, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) Jakarta, edisi 3-Tahun II, November 2004, hal. 83-92.

hanya dipahami dan difungsikan sebagai alat kekuasaan belaka, tetapi derajat kepastian dan prediktabilitasnya sangat tinggi, serta sangat disukai oleh para penguasa sendiri, baik yang menguasai modal maupun yang menguasai proses-proses pengambilan keputusan politik.

2. Formal Legality, yang mencakup ciri-ciri yang bersifat:
  - a. prinsip prospektivitas (rulewritten in advance) dan tidak boleh bersifat retroaktif ;
  - b. bersifat umum dalam arti berlaku untuk semua orang;
  - c. jelas (clear);
  - d. public, dan
  - e. relative stabil. Artinya, dalam bentuk yang '*formal legality*' itu, diidealkan bahwa prediktabilitas hukum sangat diutamakan.
3. Democracy and Legality. Demokrasi yang dinamis diimbangi oleh hukum yang menjamin kepastian. *Substantive Views* yang menjamin hak-hak ( *Individual Rights* )
4. Rights of Dignity and/or Justice
5. Social Welfare, substantive equality, welfare, preservation of community.

Dengan konsep dan unsur Negara hukum yang secara jelas mengatur segala pranata kehidupan hubungan antar masyarakat dengan masyarakat dan juga hubungan masyarakat sebagai bagian terbentuknya suatu Negara dan sebagai warganegara dan pemerintah memiliki hubungan yang secara jelas harus di atur maka segala sesuatu dapat di pertanggungjawabkan di hadapan hukum. Maka pemerintahpun dalam menjalankan kewajibannya tidak dapat sewenang - wenang dalam mengambil kebijakan, pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya mendapat pengawalan dan control dari masyarakat lewat lembaga perwakilan rakyat dan

lembaga - lembaga yang lahir dan di bentuk untuk mengontrol jalannya roda pemerintahan.

### 3. **Indonesia Sebagai Negara Hukum**

Dalam sistem konstitusi Negara republik Indonesia, cita Negara Hukum menjadi bagian yang tak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak kemerdekaan. Meskipun dalam pasal-pasal Undang – Undang Dasar Tahun 1945 sebelum perubahan, ide Negara hukum itu tidak dirumuskan secara eksplisit, tetapi dalam Penjelasan ditegaskan bahwa Indonesia menganut ide *rechtsstaat*, bukan *machtsstaat*. Dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat ( RIS ) Tahun 1949, idenegara hukum itu bahkan tegas dicantumkan. Demikian pula dalam Undang-Undang Dasar Sementara ( UUDS ) Tahun 1950, terdapat rumusan bahwa Indonesia adalah negara hukum dicantumkan dengan tegas. Oleh karena itu, dalam Perubahan Ketiga tahun 2001 terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, secara tegas di cantumkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang berbunyi:

“ Negara Indonesia adalah Negara Hukum”

Dengan di masukkannya landasan ini kedalam bagian pasal dalam Undang – Undang Dasar 1945 menunjukkan semakin

kuatnya dasar hukum serta menjadi amanat bahwa Negara Indonesia adalah negara yang merupakan negara hukum. Cita Negara hukum yang termuat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu:<sup>10</sup>

**a. Supremasi Hukum (Supremacy of Law)**

Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Pengakuan normative mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku sebagian terbesar masyarakatnya bahwa hukum itu memang *supreme*.

**b. Persamaan dalam Hukum (Equality before the Law)**

Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normative dan

---

<sup>10</sup>Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, Gagasan Negara Hukum Indonesia  
[https://meilabalwell.wordpress.com/negara-hukum-konsep-dasar-dan implementasinya](https://meilabalwell.wordpress.com/negara-hukum-konsep-dasar-dan-implementasinya)  
PDF Created with desk Writer  
di unduh pada, sabtu 14 Januari 2017, pukul 23: 52

dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan – tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan ‘*affirmative actions*’ guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju.

c. **Asas Legalitas (Due Process of Law)**

asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau ‘*rules and procedures*’ (*regels*). Hal ini menyebabkan birokrasi menjadi lamban. Oleh



karena itu pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya, maka sebagai pengimbang, diakui pula adanya prinsip '*frijsermessen*' yang memungkinkan para pejabat tata usaha negara atau mengembangkan dan menetapkan sendiri '*beleid-regels*' ('*policy rules*') ataupun peraturan-peraturan yang dibuat untuk kebutuhan internal (*internalregulation*) secara bebas dan mandiri.

**d. Pembatasan Kekuasaan**

Adanya pembatasan kekuasaan Negara dan organ-organ Negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal, karena setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang - wenang, seperti dikemukakan oleh Lord Acton: "*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*". Karena itu, kekuasaan selalu harus dibatasi.

**e. Organ-Organ Campuran Yang Bersifat Independen**

Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturann kelembagaan pemerintahan yang bersifat '*independent*',

seperti bank sentral, organisasi tentara, dan organisasi kepolisian. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan lain sebagainya. Lembaga, badan atau organisasi-organisasi ini sebelumnya dianggap sepenuhnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif untuk menentukan pengangkatan ataupun pemberhentian pimpinannya. Independensi lembaga atau organ-organ tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan. Karena itu, independensi lembaga-lembaga tersebut dianggap sangat penting untuk menjamin prinsip negara hukum dan demokrasi.

**f. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak**

Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap Negara

Hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh di pengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi).

**g. Peradilan Tata Usaha Negara**

Meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama Negara Hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap Negara Hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi Negara dan dijalanannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara.

**h. Peradilan Tata Negara (Constitutional Court)**

Negara Hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan mahkamah konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya, baik dengan pelembagaannya yang berdiri sendiri di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung ataupun dengan mengintegrasikannya ke dalam kewenangan Mahkamah Agung yang sudah ada

sebelumnya. Pentingnya peradilan ataupun mahkamah konstitusi (*constitutional court*) ini adalah dalam upaya memperkuat sistem ‘*checks and balances*’ antara cabang-cabang kekuasaan yang sengaja dipisah-pisahkan untuk menjamin demokrasi. Misalnya, mahkamah ini diberi fungsi pengujian konstitusionalitas Undang-undang yang merupakan produk lembaga legislatif, dan memutus berkenaan dengan berbagai bentuk sengketa antar lembaga negara yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan negara yang dipisah-pisahkan.

#### **i. Perlindungan Hak Asasi Manusia**

Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu Negara Hukum yang demokratis. Setiap manusia sejak kelahirannya menyandang hak-hak dan kewajiban- kewajiban yang bersifat bebas dan asasi. Terbentuknya Negara dan demikian pula penyelenggaraan kekuasaan suatu Negara tidak boleh

mengurangi arti atau makna kebebasan dan hak-hak asasi kemanusiaan itu.

**j. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*)**

Dianutnya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah masyarakat.

Dengan demikian, cita negara hukum (*rechtsstaat*) yang dikembangkan bukanlah '*absolute rechtsstaat*', melainkan '*demokratische rechtsstaat*' atau negara hukum yang demokratis. Dalam setiap Negara Hukum yang bersifat nomokratis harus dijamin adanya demokrasi, sebagaimana di dalam setiap Negara Demokrasi harus dijamin penyelenggaraannya berdasar atas hukum.

**k. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*)**

Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang

dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi (*democracy*) maupun yang diwujudkan melalui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Bahkan sebagaimana cita-cita nasional Indonesia yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, tujuan bangsa Indonesia bernegara adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

#### **1. Transparansi dan Kontrol Sosial**

Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peranserta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran. Adanya partisipasi langsung ini penting karena sistem perwakilan rakyat melalui parlemen tidak pernah dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi

rakyat. Karena itulah, prinsip '*representation in ideas*' dibedakan dari '*representation in presence*', karena perwakilan fisik saja belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan atau aspirasi. Demikian pula dalam penegakan hukum yang dijalankan oleh aparatur kepolisian, kejaksaan, pengacara, hakim, dan pejabat lembaga pemasyarakatan, semuanya memerlukan kontrol sosial agar dapat bekerja dengan efektif, efisien serta menjamin keadilan dan kebenaran.

**m. Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa**

Khusus mengenai cita Negara Hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila, ide kenegaraan kita tidak dapat dilepaskan pula dari nilai Ketuhanan Yang Maha Esa yang merupakan sila pertama dan utama Pancasila. Karena itu, di samping ke-12 ciri atau unsur yang terkandung dalam gagasan Negara Hukum Modern seperti tersebut di atas, unsur ciri yang ketigabelas adalah bahwa Negara Hukum Indonesia itu menjunjung tinggi nilai-nilai ke-Maha Esaan dan ke-Maha Kuasa-an Tuhan. Artinya, diakuinya prinsip supremasi hukum tidak mengabaikan keyakinan mengenai ke-Maha Kuasa-an Tuhan Yang Maha Esa yang diyakini

sebagai sila pertama dan utama dalam Pancasila. Karena itu, pengakuan segenap bangsa Indonesia mengenai kekuasaan tertinggi yang terdapat dalam hukum konstitusi di satu segi tidak boleh bertentangan dengan keyakinan segenap warga bangsa mengenai prinsip dan nilai-nilai ke-Maha-Kuasa-an Tuhan Yang Maha Esa itu dan menjamin persamaan dan penghormatan atas kemajemukan dalam kehidupan bersama dalam wadah Negara Pancasila.

Indonesia merupakan Negara hukum yang memang merupakan gabungan antara konsep *rechtsstaat* dan konsep *rule of law*. Hal ini dapat dilihat dalam pasal 24 (2) UUD 1945 yang berbunyi<sup>11</sup>:

“kekuasaan kehakiman di lakukan oleh sebuah mahkamah agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata uasah Negara, dan sebuah mahkamah konstitusi”

Negara hukum Indonesia mengenal adanya pengadilan tata usaha Negara ( PTUN) sebagai salah satu lingkungan peradilan yang merupakan salah satu ciri dari konsep *rechtsstaat*. Sementara itu Negara Indonesia menggunakan paham *rule of law* dapat di lihat dalam pasal 27 (1) UUD 1945 yaitu:

---

<sup>11</sup> Undang-undangdasar republik indonesia tahun 1945



“segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”

Konsekuensinya adalah setiap sikap dan perilaku penyelenggara Negara dan warga Negara berdasarkan atau harus berdasarkan hukum, ketentuan ini dimaksudkan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan tindakan kesewenang-wenangan baik yang dilakukan penyelenggara Negara maupun warga negara. Selain pasal-pasal tersebut di atas paham Negara hukum Indonesia termuat juga pada rumusan Pasal 28D (1) dan (2) UUD 1945 yang berbunyi:

- (1) “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama di hadapan hukum”
- (2) “setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja”

Konsepsi Negara hukum Indonesia dapat kita masukkan dalam konsep Negara hukum materiil atau *welfare state*. Hal ini dapat dilihat dari perumusan mengenai tujuan bernegara sebagai

mana dalam pembukaan UUD 1945 alinea IV. Dalam hal tujuan bernegara , Negara bertugas dan bertanggung jawab tidak hanya melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia,tetapi juga memajukan kesejahteraan umum , mencerdaskan kehidupan bangsa , dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Negara hukum Indonesia juga memiliki dasar dan sekaligus tujuan, yaitu mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini menjadi cita-cita dan konsensus para pendiri bangsa dalam yang meletakkan Dasar - Dasar Negara Republik Indonesia.

## **B. Tinjauan Umum Tentang Demokrasi**

### **1. Pengertian Demokrasi Menurut Para Ahli**

Demokrasi ( pemerintahan oleh rakyat) dalam pola pemikiran masyarakat Yunani berarti bentuk politik di mana rakyat sendiri memiliki dan menjalankan seluruh kekuasaan politik<sup>12</sup>.Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani Kuno yang pada abad ke-5 SM. Namun, arti dari istilah ini telah berubah sejalan dengan waktu, dan definisi modern telah berevolusi sejak

---

<sup>12</sup>Lorens Bagus, *Kamus Filsafat*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm 154.

abad ke-18, bersamaan dengan perkembangan sistem demokrasi di banyak negara. Demokrasi merupakan suatu mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warganegaraan) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Secara *etimologis* demokrasi berasal dari bahasa Yunani “*demos*” yang berarti rakyat atau penduduk dan kata “*kratos*” atau “*cratein*” yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Dengan demikian, secara bahasa demokrasi adalah keadaan negara di mana kedaulatan atau kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat.

Presiden Amerika Serikat ke-16, Abraham Lincoln mengatakan demokrasi adalah *government of the people, by the people and for the people* atau yang lebih kita kenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Kata pemerintah oleh rakyat memiliki dua konotasi yaitu Suatu pemerintahan yang di pilih oleh rakyat dan pemerintahan oleh rakyat biasa (bukan oleh kaum bangsawan semata)

Menurut pakar hukum tata negara M. Mahfud MD, ada dua alasan demokrasi di pilih sebagai sistem bermasyarakat dan bernegara. Pertama, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental; kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah

memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya.<sup>13</sup>

Pandangan beberapa filsuf tentang demokrasi, adalah sebagai berikut:

- a. Plato memandang demokrasi dekat tirani, dan cenderung menuju tirani. Ia juga berpendapat bahwa demokrasi merupakan yang terburuk dari semua pemerintahan yang berdasarkan hukum dan yang terbaik dari semua pemerintahan yang tidak mengenal hukum;
- b. Aristoteles melihat demokrasi sebagai bentuk kemunduran politeia, dan yang paling dapat ditolerir dari ketiga bentuk pemerintahan yang merosot; dua yang lain adalah tirani dan oligarki.
- c. Sesudah Renaissance berkembanglah ide kedaulatan, teori kontrak sosial dan doktrin hak-hak alamiah. Perkembangan ini mendukung berkembangnya demokrasi. Namun demikian, banyak pendukung, termasuk Locke sendiri tetap menganut monarki terbatas.

---

<sup>13</sup>A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2006, hlm 130-131.

- d. Montesquieu, perintis ajaran tentang pemisahan, lebih suka monarki konstitusional. Sebenarnya ia berkeyakinan bahwa bentuk pemerintahan ideal adalah demokrasi klasik yang dibangun di atas kebajikan kewarganegaraan. Ia berkeyakinan pula bahwa yang ideal itu tidak akan tercapai.
- e. Rousseau mendukung kebebasan dan kedaulatan manusia. Menurutnya, bentuk pemerintahan mesti didasarkan pada aneka macam pengkajian historis. Bersamaan dengan itu, analisis dan penegasannya pada kebebasan menunjang pemikiran demokratis.
- f. Amerika Serikat mencoba mengambil ide-ide dari sebagian besar pandangan yang terurai di atas, sambil membangun sebuah “demokrasi perwakilan” yang kekuasaannya berasal dari rakyat. Pemerintahan secara perwakilan tidak saja sesuai dengan ukuran negara. Itu juga di pahami sebagai pemberantas penindasan oleh mayoritas.

Secara etimologis Istilah demokrasi sendiri berasal dari Bahasa Yunani yang terdiri dari kata ‘*demos*’ yang artinya rakyat, dan kata ‘*cratos* atau *cratein*’ yang artinya pemerintahan atau memerintah. Dengan demikian, demokrasi dapat diartikan

pemerintahan oleh rakyat, yaitu pemerintah yang dijalankan oleh rakyat dan untuk rakyat.<sup>14</sup>

Setelah mengalami perkembangan demokrasi di kenal dengan demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Jadi ada dua bentuk demokrasi atas dasar penyaluran kehendak rakyat yaitu:

a. Demokrasi langsung adalah paham demokrasi yang mengikut sertakan setiap warga negaranya dalam permusyawaratan untuk menentukan kebijaksanaan umum dan Undang-undang dan

b. Demokrasi tidak langsung adalah konsep dimana dilaksanakan melalui sistem perwakilan. Demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan biasanya di laksanakan melalui pemilihan umum.

Sedangkan pengertian demokrasi pendapat para ahli yang mendefinisikan pengertian demokrasi sebagai berikut:

a. Menurut pendapat Henri B . Mayo:<sup>15</sup>

“ Demokrasi adalah suatu sistem dimana kebijakan umum di tentukan atas dasar mayoritas oleh wakil – wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan – pemilihan berkala yang di dasarkan atas prinsip keamanan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik”

---

<sup>14</sup> Munir Fuandy, Op.Cit, hlm. 1

<sup>15</sup> Munir Fuandy, Op. Cit, hlm.2-3

b. Adapun menurut Sidney Hook yaitu :

“ Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan dimana putusan-putusan pemerintahan yang penting secara langsung atau tidak langsung di dasarkan pada kesepakatan mayoritas yang di berikan secara bebas dari rakyat dewasa ”

c. Samuel Humington demokrasi adalah:

“ para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sebuah sistem dipilih melalui suatu pemilihan umum yang adil, jujur dan berkala dan didalam sistem itu para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir seluruh penduduk dewasa dapat diberikan suara”

Abraham Lincoln:

“ Pengertian demokrasi adalah sistem pemerintah yang diselenggarakan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”

d. Hans Kelsen demokrasi adalah:

“ pemerintahan oleh rakyat dan untuk rakyat. Yang melaksanakan kekuasaan negara ialah wakil-wakil rakyat yang terpilih. Dimana rakyat telah yakin, bahwa segala kehendak dan kepentingannya akan diperhatikan di dalam melaksanakan kekuasaan Negara”

e. Menurut Merriem demokrasi :

“ didefinisikan sebagai pemerintahan oleh rakyat, khususnya, oleh mayoritas; pemerintahan di mana kekuasaan tertinggi tetap pada rakyat dan dilakukan oleh mereka baik secara langsung atau tidak langsung melalui sebuah sistem perwakilan yang biasanya dilakukan dengan cara mengadakan pemilu bebas yang diadakan secara periodik; rakyat umum khususnya untuk mengangkat sumber otoritas politik; tiadanya distingsi kelas atau privelese berdasarkan keturunan atau kesewenang-wenangan”

f. Demokrasi menurut definisi C.F. Strong adalah:

“suatu sistem pemerintahan dimana mayoritas anggota dewan dari masyarakat ikut serta dalam politik atas dasar sistem perwakilan yang menjamin pemerintah akhirnya

mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya pada mayoritas tersebut”<sup>16</sup>

Dari beberapa pandangan dan pengertian di atas maka demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam suatu negara dimana semua warga negara memiliki hak, kewajiban, kedudukan dan kekuasaan yang baik dalam menjalankan kehidupannya maupun berpartisipasi terhadap kekuasaan negara, dimana rakyat berhak untuk ikut serta dalam menjalankan negara atau mengawasi jalannya kekuasaan negara. Baik secara langsung misalnya melalui rung-ruang publik maupun melalui wakil-wakilnya yang telah di pilih secara adil dan jujur dengan pemerintahan yang di jalankananya semata-mata untuk kepentingan rakyat , sehingga sistem pemerintahan dalam negara tersebut, berasal dari rakyat, di jalankan oleh rakyat, untuk kepentingan rakyat(*from the people, by the people, to the people*). Maka dapat di katakana bahwa demokrasi adalah suatu sistem pemerintah, namun demikian yang penting bagi suatu demokrasi bukan hanya siapa yang memilih pemimpin, tetapi juga cara dia memimpin, sebab jika cara dia memimpin negara tidak benar, karena rendahnya kualitas dan komitmen moral dari pemimpin itu sendiri , maupun karena budaya masyarakat. Hal ini akan

---

<sup>16</sup> Max Boboy, *DPR RI dalam Prespektif Sejarah dan Tatanegara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 81



menyebabkan ketidak sesuaian harapan masyarakat dan ekspektasi masyarakat dengan keadaan yang sesungguhnya atau selalu ada suasana jarak antara harapan (*das sein*) dan kenyataan (*das sollen*).

Dalam demokrasi terdapat berbagai hal yang menjadi pendukung dalam menjalankan hakikat dari demokrasi itu sendiri antara lain pelaksanaan konsep perwakilan, partisipasi rakyat dalam pemerintahan, pelaksanaan *rule of law*, perlindungan hak asasi manusia, pelaksanaan kesejahteraan rakyat, dan sebagainya, telah menjadi kebutuhan masyarakat secara universal, maka dapat di pastikan bahwa demokrasi dengan segala konsepnya akan selalu mendominasi kehidupan bernegara bagi masyarakat. Hal ini dapat terjadi karena dalam prinsip-prinsip demokrasi sendiri berasal dari apa yang di sebut konsep moralitas dan hukum alam yakni hukum yang berlaku di mana saja dan kapan saja secara universal.

Dikebanyakan negara demokrasi, pemilu dianggap lambang, sekaligus tolak ukur dari demokrasi. Hasil Pemilu yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan agak akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat. Dengan adanya Pemilu diharapkan dapat menghasilkan wakil-wakil rakyat

yang mampu mengerti mengenai aspirasi dari rakyat terutama dalam proses perumusan kebijakan publik dengan adanya sistem pergiliran kekuasaan. Pemilu juga memberikan peluang bagi terpentalnya sejumlah partai politik dari parlemen pada setiap Pemilu berikutnya. Sehingga kekuasaan dalam membentuk Undang - Undang tidak serta merta menjadikan partai politik yang berada di parlemen lupa sehingga setiap partai politik tidak dapat mempertahankan kekuasaannya.

## **2. Unsur – Unsur Demokrasi**

Demokrasi mengandung beraneka ragam nilai, sehingga demokrasi sangat strategis untuk menyeimbangkan berbagai nilai sehingga demokrasi dapat di gunakan dalam penyelesaian perbedaan pendapat. Jadinya demokrasi merupakan suatu pemandu yang dapat membantu menciptakan suatu dasar bagi hubungan-hubungan khusus di antara permasalahan normatif yang berbeda-beda.

Dalam pengertian yang normative dalam konsep Negara demokrasi paling sedikit mengandung nilai-nilai sebagai berikut:

1. Nilai kesetaraan (*egalitarianisme* );
2. Nilai penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia;

3. Nilai perlindungan ( *protection* ) ;
4. Nilai keberagaman ( pluralism ) ;
5. Nilai keadilan;
6. nilai toleransi;
7. nilai kemanusiaan;
8. nilai ketertiban;
9. nilai penghormatan terhadap orang lain;
10. nilai kebebasan;
11. nilai penghargaan terhadap kepemilikan;
12. nilai tanggung jawab;
13. nilai kebersamaan; dan
14. nilai kemakmuran.

Berdasarkan nilai-nilai yang terdapat dalam demokrasi maka menurut Munir fuandi demokrasi minimal haruslah mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

1. kedaulatan secara eksklusif hanya ada pada rakyat;
2. adanya ruang dimana rakyat dapat berpartisipasi secara aktif, di samping partisipasi dari parlemen yang juga merupakan wakil-wakil dari rakyat;
3. adanya perlindungan yang maksimal terhadap hak asasi manusia;
4. adanya sistem trias politika;

5. adanya sistem *checks and balances* antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif;
6. adanya pengakuan dan penghargaan terhadap hak asasi manusia;
7. adanya pemahaman yang sama ( *common understanding* ) diantara rakyat terhadap kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah;
8. adanya suatu pemilihan umum yang bebas, rahasia, jujur, dan adil;
9. adanya hak untuk memilih yang merata, dan hak untuk dipilih juga yang merata untuk menentukan wakil-wakilnya dan untuk mengisi jabatan politik;
10. adanya sumber-sumber informasi alternatif kepada rakyat di samping sumber informasi resmi dari pemerintah yang berkuasa;
11. adanya sistem yang menjamin bahwa pelaksanaan kekuasaan Negara dapat mewujudkan semaksimal mungkin hasil suara dan aspirasi masyarakat yang tercermin dalam suatu pemilihan umum;
12. Adanya perlakuan yang sama terhadap semua kelompok dan golongan dalam masyarakat;
13. Adanya perlindungan terhadap golongan minoritas dan golongan rentan;
14. Mengambilan keputusan dengan sistem *one man one vote*;
15. Adanya sistem oposisi yang kuat;
16. Adanya penghargaan terhadap perbedaan pendapat dalam masyarakat;

17. Sistem rekrutmen terhadap kekuasaan-kekuasaan dan jabatan Negara yang di lakukan secara terbuka dan *fair*;
18. Adanya suatu sistem yang dapat menjamin terlaksananya suatu rotasi sistem kekuasaan yang teratur, damai, dan alami;
19. Adanya akses yang mudah dan cepat kepada masyarakat luas terhadap setiap informasi tentang kebijakan pemerintah;
20. Adanya sistem yang akomodatif terhadap suara / pendapat / kepentingan yang ada dalam masyarakat;
21. Pelaksanaan sistem pemerintah yang sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*;
22. Perwujudan prinsip supremasi hukum dan *rule of law*;
23. Terwujudnya sistem kemasyarakatan yang berbasis masyarakat madani ( *civil society* )<sup>17</sup>

Pada prinsipnya dalam demokrasi terdapat nilai-nilai yang universal. Yaitu nilai-nilai kebajikan yang berlaku di semua Negara di dunia, antara lain nilai kebebasan berpicara , perlindungan hak asasi manusia, yang merupakan nilai-nilai utama dalam suatu demokrasi yang harus di terapkan di semua Negara didunia. Dengan demikian dalam pelaksanaan atau penerapan sistem demokrasi rakyatlah pemegang kekuasaan tertinggi atau kedaulatan di Negara tersebut. Pemerintah yang menempatkan rakyat sebagai

---

<sup>17</sup> Munir Fuandy, *konsep Negara demokrasi*, Refika Aditama, Bandung 2010 cet.1, hlm.18

pemegang kekuasaan tertinggi disebut pemerintahan demokrasi dapat dikatakan pula pemerintahan yang berkedaulatan rakyat.

Secara substantif, prinsip utama dalam demokrasi menurut Maswadi Rauf yaitu:<sup>18</sup>

- a. Kebebasan / persamaan (*freedom / equality*), dan
- b. Kedaulatan rakyat (*people's sovereignty*).

Kebebasan dan persamaan adalah fondasi demokrasi. Kebebasan dianggap sebagai sarana mencapai kemajuan dengan memberikan hasil maksimal dari usaha orang tanpa adanya pembatasan dari penguasa. Jadi bagian tak terpisahkan dari ide kebebasan adalah pembatasan kekuasaan – kekuasaan penguasa politik. Demokrasi adalah sistem politik yang melindungi kebebasan warganya sekaligus memberi tugas pemerintah untuk menjamin kebebasan tersebut. Demokrasi pada dasarnya merupakan pelembagaan dari kebebasan.

Persamaan merupakan sarana penting untuk kemajuan setiap orang. Dengan prinsip persamaan semua orang dianggap sama tanpa perbedaan – perbedaan serta memperoleh akses yang sama untuk mengembangkan diri sesuai dengan potensinya. Demokrasi berasumsi

---

<sup>18</sup> W. Winarno, *paradikma baru pendidikan kewarganegaraan*, Bumi aksara, Jakarta, 2013 cet.1, hlm.102-103

bahwa semua orang sama derajatnya dan haknya-haknya sehingga harus di perlakukan sama pula dalam pemerintahan.

Dengan konsep kedaulatan rakyat , pada hakikatnya kebijakan yang di buat adalah kehendak rakyat dan untuk kepentingan rakyat. Mekanisme semacam ini akan mencapai dua hal yaitu pertama, kecil kemungkinan terjadi penyalahgunaan kekuasaan, kedua, terjaminnya kepentingan rakyat dalam tugas – tugas pemerintah. Perwujudan lain konsep kedaulatan adalah pengawasan oleh rakyat. Pengawasan dilakukan karena demokrasi tidak mempercayai kebaikan hati dari semua penguasa. Betapapun niat baik penguasa, jika mereka menafikkan kontrol atau kendali rakyat maka akan ada dua kemungkinan buruk. Pertama, kebijakan mereka tidak sesuai dengan kebutuhan rakyat, kedua, yang lebih buruk kebijakan itu korup dan hanya melayani kepentingan penguasa.

### **C. KONSEP PEMILIHAN UMUM**

Merupakan suatu keniscayaan bahwa dalam Negara modern, Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan entri point bagi terbangunnya suatu pemerintahan yang demokratis. Dalam kerangka ini prinsip kedaulatan menjadi roh bagi setiap gerak langkah penyelenggaraan pemilu yang merupakan sebuah proses seleksi terhadap lahirnya pemimpin dalam rangka perwujudan demokrasi yang diharapkan menjadi representasi dari rakyat, karena pemilu merupakan suatu

rangkaian kegiatan politik untuk menampung kepentingan masyarakat, yang kemudian dirumuskan dalam berbagai bentuk kebijaksanaan (*policy*).<sup>19</sup>

Menurut Moh. Kusnardi pemilihan umum adalah:<sup>20</sup>

“ Suatu cara untuk memilih wakil-wakil rakyat dan karenanya bagi suatu Negara yang menyebutkan dirinya sebagai Negara demokrasi, pemilihan umum itu harus di lakukan dalam waktu-waktu tertentu ”

Menurut pendapat Ramlan Surbakti :

“Pemilu diartikan sebagai mekanisme penyeleksi dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang dipercayai”

Menurut Ali Moertopo pengertian Pemilu Pada hakekatnya adalah:

“ sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya sesuai dengan azas yang bermaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Pemilu itu sendiri pada dasarnya adalah suatu Lembaga Demokrasi yang memilih anggota-anggota perwakilan rakyat dalam MPR, DPR, DPRD, yang pada gilirannya bertugas untuk bersama-sama dengan pemerintah, menetapkan politik dan jalannya pemerintahan negara”

Menurut Suryo Untoro “Bahwa Pemilihan Umum ( Pemilu ) adalah:

“suatu pemilihan yang dilakukan oleh warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, untuk memilih wakil-wakilnya yang

---

<sup>19</sup> Dudi Warsudin , 2013 *Optimalisasi KPU dalam peningkatan partisipasi masyarakat dalam pemilu*, Jurnal Ilmu Hukum Litigasi. Vol.14 No.2

<sup>20</sup> M. Kusnardi dan H. Ibrahim, *pengantar hukum tata Negara Indonesia*, Fh.UI dan CV.Sinar bakti, 1983, cet.kelima. hlm.329.



duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat, yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I dan Tingkat II (DPRD I dan DPRD II)”

Menurut Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 pasal 1 ayat

(1) yang dimaksud Pemilihan Umum (Pemilu) adalah<sup>21</sup>:

“sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945”

Dengan perkataan lain, pemilu adalah sarana demokrasi untuk membentuk sistem kekuasaan negara yang berkedaulatan rakyat dan permusyawaratan perwakilan yang digariskan oleh Undang-Undang Dasar. Kekuasaan yang lahir melalui pemilihan umum adalah kekuasaan yang lahir dari bawah menurut kehendak rakyat dan dipergunakan sesuai dengan keinginan rakyat.

Pemilihan umum mengimplikasikan terselenggaranya mekanisme pemerintahan secara tertib, teratur dan damai serta lahirnya masyarakat yang dapat menghormati opini orang lain. Disamping itu lebih lanjut akan lahir suatu masyarakat yang

---

<sup>21</sup>Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

mempunyai tingkat kritisme yang tinggi, dalam arti bersifat selektif atau biasa memilih yang terbaik menurut keyakinannya.

Memperhatikan hal tersebut berarti pemilihan umum adalah merupakan *conditio sine quanon* bagi suatu negara demokrasi modern, artinya rakyat memilih seseorang untuk mewakilinya dalam rangka keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, sekaligus merupakan suatu rangkaian kegiatan politik untuk menampung kepentingan atau aspirasi masyarakat. Dalam konteks manusia sebagai individu warga negara, maka pemilihan umum berarti proses penyerahan sementara hak politiknya. Hak tersebut adalah hak berdaulat untuk turut serta menjalankan penyelenggaraan Negara.<sup>22</sup>

Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari pemilihan umum karena pemilihan umum merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup>Miriam Budiarjo, *Hak Asasi Manusia Dalam Dimensi Global*, (Jakarta: Jurnal Ilmu Politik, No. 10, 1990), hlm. 37.

<sup>23</sup> Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 94.

Lebih lanjut Maurice Duverger dalam bukunya yang berjudul *I'Es Regimes Des Politiques* menyatakan bahwa Cara pengisian jabatan demokratis dibagi menjadi dua yakni :

“demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Yang dimaksud demokrasi langsung merupakan cara pengisian jabatan dengan rakyat secara langsung memilih seseorang untuk menduduki jabatan-jabatan tertentu dalam pemerintahan, sedangkan demokrasi perwakilan merupakan cara pengisian jabatan dengan rakyat memilih seseorang atau partai politik untuk memilih seseorang menduduki jabatan tertentu guna menyelenggarakan tugas-tugas (kelembagaan) negara seperti kekuasaan legislatif, eksekutif, dan kekuasaan yudikatif”<sup>24</sup>

#### **1. Sistim Pemilihan Umum ( PEMILU )**

Pemilihan umum adalah merupakan institusi pokok pemerintahan perwakilan yang demokratis, karena dalam suatu negara demokrasi, wewenang pemerintah hanya diperoleh atas persetujuan dari mereka yang diperintah. Mekanisme utama untuk mengimplementasikan persetujuan tersebut menjadi wewenang pemerintah adalah melalui pelaksanaan pemilihan umum yang bebas, jujur dan adil, khususnya untuk memilih presiden / kepala daerah. Bahkan dinegara yang tidak menjunjung tinggi demokrasi

---

<sup>24</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, *Naskah Akademik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Usulan Komisi Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2004), hlm. 92.

sekali pun, pemilihan umum diadakan untuk memberi corak legitimasi kekuasaan (otoritas).<sup>25</sup>

Oleh karena itu, pemilihan umum yang dituntut demokrasi bukanlah sembarang pemilihan umum, akan tetapi pemilihan umum dengan syarat-syarat tertentu. Pemilihan umum yang tidak memenuhi syarat-syarat tersebut hanyalah merupakan simbol belaka yang tidak banyak artinya bagi perkembangan demokrasi. Meskipun ketentuan perundang-undangan yang ada memang sudah memberikan syarat-syarat tersebut, sebagaimana misalnya istilah langsung, umum, bebas, rahasia yang bila dilaksanakan sesuai arti yang terkandung didalamnya sudah menjamin terselenggaranya pemilihan umum yang demokratis, akan tetapi yang diperlukan adalah meningkatkan kualitas pemilihan umum dari pemilihan umum ke pemilihan umum, sehingga pemilihan umum yang diadakan semakin lama semakin baik.

Dengan demikian, pemilihan umum yang demokratis haruslah diselenggarakan dalam suasana keterbukaan, adanya kebebasan berpendapat dan berserikat, atau dengan perkataan lain

---

<sup>25</sup>Marzuki, *Pengaruh Sistem Pemilihan Umum Terhadap Keterwakilan Politik Masyarakat Pada DPRD-DPRD Di Provinsi Sumatera Utara, Studi Konstitusional Peran DPRD Pada Era Reformasi Pasca Pemilu 1999*, Disertasi, (Program Pasca Sarjana USU: Medan, 2007), hlm. 143.

pemilihan umum yang demokratis harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

1. Sebagai aktualiasi dari prinsip keterwakilan politik;
2. Aturan permainan yang fair;
3. Dihargainya nilai-nilai kebebasan;
4. Diselenggarakan oleh lembaga yang netral atau mencerminkan berbagai kekuatan politik secara proporsional;
5. Tiadanya intimidasi;
6. Adanya kesadaran rakyat tentang hak politiknya dalam pemilihan umum;
7. Mekanisme pelaporan hasilnya dapat dipertanggungjawabkan secara moral dan hukum.<sup>26</sup>

Dalam hubungan yang demikian, maka pemilihan umum sangat erat kaitannya dengan sistem pemilihan umum (*electoral system*). Akan tetapi, berkaitan dengan *electoral system* tersebut harus dibedakan antara *electoral laws* dengan *electoral process*. Didalam ilmu kepilluan yang disebut dengan *electoral laws* adalah proses pembentukan pemerintahan melalui pilihan sistem pemilihan umum yang diartikulasikan kedalam suara, dan kemudian

---

<sup>26</sup>Rusli M. Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya, 1991), hlm. 37.

suara tersebut diterjemahkan kedalam pembagian kewenangan pemerintahan diantara partai politik yang bersaing.<sup>27</sup>

Berdasarkan pandangan yang demikian, *electoral laws* berkenaan dengan sistem pemilihan dan aturan yang menata jalannya pemilihan umum serta distribusi hasil pemilihan umum. Dalam kaitan ini sistem pemilihan umum adalah rangkaian aturan yang menurutnya pemilih mengekspresikan prefensi politik mereka, dan suara pemilih diterjemahkan menjadi kursi. Definisi ini mengisyaratkan bahwa sistem pemilihan umum mengandung elemen-elemen struktur kertas suara dan cara pemberian suara, besar distrik serta penerjemahan suara menjadi kursi. Dengan demikian hal-hal seperti administrasi pemilihan umum dan hak pilih, walaupun penting berada diluar lingkup pembahasan sistem pemilihan umum. Sedangkan *electoral process* adalah menyangkut mekanisme yang dijalankan didalam mengelola pemilihan umum, mulai dari pendaftaran pemilih, pencalonan, kampanye (baik yang menyangkut isi, tema, prosedur, dan teknik) pemberian suara, serta penghitungan suara.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1992), hlm. 31.

<sup>28</sup> Abdul Bari Azed, *Sistem-Sistem Pemilihan Umum, Suatu Himpunan Pemikiran*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000), hlm. 72.

Didalam sistem pemilihan umum, paling tidak terdapat 3 (tiga) elemen sebagai berikut:<sup>29</sup>

*Pertama*, besar distrik, yang dimaksud dengan distrik adalah wilayah geografis suatu negara yang batas-batasnya dihasilkan melalui suatu pembagian untuk tujuan pemilihan umum. Dengan demikian luas sebuah distrik dapat sama besar dengan wilayah administrasi pemerintahan, dapat pula berbeda. Oleh karena itu besar distrik adalah banyaknya anggota lembaga perwakilan yang akan dipilih dalam suatu distrik pemilihan. Besar distrik bukan berarti jumlah pemilih yang ada dalam distrik tersebut. Berdasarkan definisi tersebut, maka dapat dibedakan menjadi distrik beranggota tunggal (*single member distric*) dan distrik beranggota jamak (*nulty member distric*).

*Kedua*, struktur kertas suara, yaitu cara penyajian pilihan diatas kertas suara. Cara penyajian pilihan ini menentukan pemilih dalam memberikan suara. Jenis pilihan dapat dibedakan menjadi 2(dua), yaitu kategorikal, dimana pemilih hanya memilih satu partai atau calon, dan ordinal, dimana pemilih mempunyai kebebasan lebih dan dapat menentukan preferensi atau urutan dari partai atau

---

<sup>29</sup> Benjuino Theodore, *Sistem Pemilihan Umum: Sebuah Perkenalan*, [http://www.geocities.com/benjuinotm/artikel/sistem pemilu-index.html](http://www.geocities.com/benjuinotm/artikel/sistem%20pemilu-index.html), hlm 3-7.

calon yang diinginkannya. Kemungkinan lain adalah gabungan dari keduanya.

*Ketiga*, electoral formula, adalah bahagian dari sistem pemilihan umum yang berhubungan dengan penerjemahan suara menjadi kursi. Termasuk didalamnya rumus yang digunakan untuk menerjemahkan perolehan suara menjadi kursi, serta ambang batas pemilihan (*electoral threshold*).

Pemilihan umum sebagai salah satu dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis, tentunya dengan sendirinya akan membawa konsekuensi adanya berbagai sistem pemilihan umum yang berbeda satu sama lain berdasarkan sudut pandang terhadap rakyat, sehingga pemilihan umum dibedakan atas 2 (dua) macam:

**a. Sistem Pemilihan Mekanis.**

Sistem pemilihan mekanis menempatkan rakyat sebagai suatu massa individu-individu yang sama. Individu-individu inilah sebagai pengendali hak pilih aktif dan memandang rakyat (korps) pemilih sebagai suatu massa individu-individu yang masing-masing mengeluarkan satu suara (suara dirinya sendiri) dalam setiap pemilihan. Menurut sistem pemilihan umum mekanis, partai-partai yang mengorganisir pemilih-pemilih dan memimpin pemilih berdasarkan sistem *be party*, *multy party*, atau *uny party*, sehingga



partai politik merupakan bahagian yang tak terpisahkan dari sistem ini.<sup>30</sup>

Sejalan dengan pandangan tersebut, Jean Blondel mengemukakan dalam ilmu politik dikenal bermacam-macam sistem pemilihan umum dengan berbagai variasinya, akan tetapi umumnya berkisar pada 2 (dua) prinsip pokok, yaitu: Pertama, *single member constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil, biasanya disebut sistem distrik). Kedua, *multy member constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil, biasanya dinamakan sistem perwakilan berimbang atau sistem proporsional).<sup>31</sup>

#### 1). Sistem distrik (*single member constituency*).

Sistem ini merupakan system pemilihan yang paling tua dan didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis (yang biasanya disebut distrik karena kecilnya daerah yang tercakup) mempunyai satu wakil dalam parlemen. Didalam sistem ini, satu wilayah kecil (yaitu distrik pemilihan) memilih satu wakil tunggal (*single member constituency*) atas dasar pluralitas. Kondisi

---

<sup>30</sup>Moh. Koesnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: CV. Sinar Bakti, 1983), hlm. 333.

<sup>31</sup>Miriam Budiarto, *Demokrasi Di Indonesia, Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1994), hlm. 244.

pluralitas terjadi. Kondisi pluralitas dapat terjadi apabila sejumlah partai atau calon mampu memperoleh suara yang lebih banyak atau besar dibandingkan dengan saingannya yang terkuat, sekalipun tidak berarti bahwa partai atau calon tersebut memperoleh suara paling banyak dibandingkan dengan kombinasi suara lawan-lawannya.

Secara umum, sistem distrik memiliki prosedur pemilihan yang dapat memaksimalkan perwujudan kedaulatan rakyat. Pemilihan anggota badan perwakilan lebih banyak ditentukan oleh pemilih, bukan partai yang menentukan calonnya, melainkan rakyat. Partai politik yang menjadi cantolan seorang calon anggota badan perwakilan lebih banyak berperan sebagai fasilitator daripada penentu kebijakan, sehingga aspek representasinya lebih kuat.

Secara teoritis sistem distrik (single member constituency) ini memiliki beberapa kelebihan sebagai berikut:<sup>32</sup>

1. Sistem ini lebih mendorong ke arah integrasi partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihannya hanya satu. Hal ini akan mendorong partai-partai untuk menyisihkan perbedaan yang ada dan mengadakan kerja

---

<sup>32</sup> M. Budiardjo, *Dasar - dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008, cet.I.hlm. 466-467.

sama, sekurang-kurangnya menjelang pemilihan umum antara lain melalui *stembus sccoord*;

2. Fragmentasi partai dan kecenderungan membentuk partai baru dapat di bending; malahan sistem ini bisa mendorong ke arah penyederhanaan partai secara alami dan tanpa paksaan;
3. Karena kecilnya distrik , maka wakil yang terpilih dapat di kenal oleh komunitasnya sehingga hubungan dengan konstituen lebih erat. Dengan demikian maka wakil rakyat tersebut akan lebih cenderung memperjuangkan kepentingan distriknya. Lagi pula kedudukannya dengan terhadap pimpinan partainya akan lebih independen, karena faktor kepribadian seseorang merupakan faktor penting dalam kemenangannya dan kemenangan partai. Sekalipun demikian ia tidak lepas sama sekali dari disiplin partai , sebab dukungan dan fasilitas partai di perlukannya baik untuk nominasi maupun kampanye.
4. Bagi partai besar sistem ini menguntungkan karena melalui *distortion effect* dapat meraih suara dari pemilih-pemilih lain, sehingga memperoleh kedudukan mayoritas. Dengan demikian partai pemenang sedikit banyak dapat mengendalikan parlemen.
5. Lebih mudah bagi suatu partai untuk mencapai kedudukan mayoritas dalam parlemen , sehingga tidak perlu di adakan koalisi dengan partai lain , hal ini mendukung stabilitas nasional.

6. Sistem ini sederhana dan murah untuk di selenggarakan.

Kelemahan sistem distrik adalah:

1. Sistem ini kurang memerhatikan partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi kalau golongan –golongan ini terpecah dalam berbagai distrik;
2. Sistem ini kurang representative dalam arti bahwa partai yang calonnya kalah dalam suatu distrik kehilangan suara yang mendukungnya. Hal ini berarti bahwa ada sejumlah suara yang tidak di perhitungkan sama sekali, atau terbuang sia-sia, dan jika banyak partai mengadu kekuatan , maka jumlah suara yang hilang dapat mencapai jumlah yang besar hal ini akan di anggap tidak adil terhadap partai atau golongan yang di rugikan;
3. Sistem distrik di anggap kurang efektif dalam masyarakat yang plural, karena terbagi dalam kelompok etnis, religius, dan *tribal*, sehingga menimbulkan suatu anggapan bahwa suatu kebudayaan nasional yang terpadu secara ideologis dan atnis mungkin merupakan prasyarat bagi suksesnya sistem ini;
4. Ada kemungkinan si wakil cenderung lebih memerhatikan kepentingan distrikk dan warga distriknya, dari pada kepentingan nasional.

Namun sebaliknya, kekurangan yang terakhir ini, dapat pula disebut sebagai kelebihan atau keuntungan dari sistem distrik, yaitu dalam kondisi masyarakat yang sangat heterogen, penerapan sistem ini dalam jangka panjang dapat membantu untuk mengintegrasikan berbagai potensi yang beraneka ragam itu. Pada tingkat nasional, wakil-wakil rakyat di parlemen akan benar-benar mencerminkan keberagaman etnis, suku, agama, geografis, dan bahkan tingkat sosial yang ada dalam masyarakat. Hal ini tentu sejalan dengan prinsip Bhineka Tunggal Ika yang menjadi falsafah hidup bangsa Indonesia sejak dahulu.

**b). Sistem proporsional (*multy member constituency*).**

Sistem ini pada dasarnya dimaksudkan untuk menghilangkan beberapa kelemahan dari sistem distrik. Sistem perwakilan proporsional ini adalah sistem dimana presentase kursi di badan perwakilan rakyat yang dibagikan kepada tiap-tiap partai politik disesuaikan dengan presentase jumlah suara yang diperoleh tiap – tiap partai politik itu.

Oleh karena itu dalam sistem ini, masyarakat pemilih dibagi dalam beberapa unit besar wilayah dalam suatu negara. Suatu wilayah negara merupakan suatu daerah pemilihan, maka sisa suara disuatu daerah dapat ditambahkan dengan suara yang diperoleh dari

daerah lain. Apabila sebuah partai besar memperoleh suara 40 persen, maka partai tersebut harus mendapatkan kursi 40 persen, demikian juga dengan sebuah partai kecil dengan 10 persen suara harus mendapat 10 persen kursi.<sup>33</sup>

Oleh karena itu dalam sistem ini, masyarakat pemilih dibagi dalam beberapa unit besar wilayah dalam suatu negara. Suatu wilayah negara merupakan suatu daerah pemilihan, maka sisa suara disuatu daerah dapat ditambahkan dengan suara yang diperoleh dari daerah lain (*stembus accord*), sehingga besar kemungkinan setiap organisasi peserta pemilihan umum memperoleh kursi atau wakil diparlemen.

Sistem perwakilan berimbang ini dikombinasikan dengan beberapa prosedur lain, diantaranya dengan sistem daftar (*list system*). Sistem daftar banyak variasinya, tetapi pada umumnya dalam sistem daftar setiap partai atau golongan mengajukan satu daftar calon dan si pemilih memilih satu partai dengan semua calon yang diajukan oleh partai itu untuk bermacam-macam kursi yang sedang diperebutkan.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup>Peter Harris dan Ben Reilly, *Demokrasi dan Konflik Yang Mengakar : Sejumlah Pilihan Untuk Negosiator*, (Jakarta: International IDEA, 2000), hlm. 197.

<sup>34</sup>Saifullah Yusuf dan Fahrudin Salim, *Pergulatan Indonesia Membangun Demokrasi*, (Jakarta: Pimpinan Pusat Gerakan Pemuda Ansor, 2000), hlm. 107.

Sistem ini memiliki keuntungan yaitu sebagai berikut:<sup>35</sup>

1. Sistem proporsional di anggap representative, karena jumlah kursi partai dalam parlemen sesuai dengan jumlah suara masyarakat yang di peroleh dalam pemilihan umum;
2. Sistem proporsional di anggap lebih demokratis, dalam arti lebih *egalitarian* karena praktis tanpa ada distorsi, yaitu kesenjangan antara suara nasional dan jumlah kursi dalam parlemen tanpa suara yang hilang atau *wasted*. Akibatnya semua golongan dalam masyarakat termasuk yang kecilpun memperoleh peluang untuk menampilkan wakilnya dalam parlemen. Rasa keadilan ( *sense of justice* ) masyarakat sedikit banyak terpenuhi;

Akan tetapi, sistem ini juga mengandung berbagai kelemahan atau kekurangan, diantaranya sebagai berikut:

1. Sistem ini kurang mendorong partai-partai untuk berintegrasi atau berkerja sama satu sama lain dan memanfaatkan persamaan-persamaan yang ada, tetapi sebaliknya cenderung

---

<sup>35</sup>M. Budiardjo, *op.cit*, hlm.467- 468.

mempertajam perbedaan-perbedaan. Sistem ini umumnya dianggap berakibat menambah jumlah partai;

2. Sistem ini mudah menambah frakmentasi partai. Jika timbul konflik dalam suatu partai, anggotanya cenderung memisahkan diri dan mendirikan partai baru, dengan perhitungan bahwa ada peluang untuk partai baru untuk memperoleh kursi dalam parlemen melalui pemilihan umum. Jadi kurang menggalang kekompakan dalam tubuh partai ;
3. Memberikan kedudukan yang kuat pada pimpinan partai melalui sistem daftar karena pimpinan partai menentukan daftar calon;
4. Wakil yang terpilih kemungkinan renggang ikatannya dengan konstituennya, karena wilayah besar, peran partai dalam meraih kemenangan lebih besar ketimbang kepribadian seseorang. Dengan demikian wakil lebih terdorong untuk memperhatikan kepentingan partai dan masalah-masalah umum ketimbang kepentingan distrik serta warganya;
5. Karena banyaknya partai yang bersaing sulit bagi suatu partai untuk meraih mayoritas ( 50% + 1 ) dalam parlemen, yang diperlukan untuk membentuk pemerintahan. Partai yang terbesar terpaksa berkoalisi dengan partai-partai lain untuk memperoleh mayoritas. Koalisi macam ini apa bila diterapkan dalam sistem parlementer maka tidak dapat bertahan lama dan tidak dapat



membina stabilitas politik. Dalam sistem presidensial perubahan dalam komposisi di parlemen tidak terlalu memengaruhi masa jabatan eksekutif.

**b. Sistem Pemilihan Organisme.**

G.Y. Wolhoff , mengemukakan: Dalam sistem organisme rakyat dipandang sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup seperti genealogi (rumah tangga), teritorial (desa, kota, daerah), fungsional spesial (ekonomi, industri), lapisan-lapisan sosial (buruh, tani, cendekiawan), dan lembaga-lembaga sosial (universitas). Masyarakat dipandang sebagai suatu organisme yang terdiri atas organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalitas organisme itu. Berdasarkan pandangan ini persekutuan-persekutuan hidup itulah yang diutamakan sebagai pengendali hak pilih, atau dengan perkataan lain sebagai pengendali untuk mengutus wakil-wakil kepada perwakilan masyarakat.<sup>36</sup>

Dalam sistem pemilihan organisme ini partai-partai tidak perlu dikembangkan, karena pemilihan diselenggarakan dan dipimpin oleh setiap persekutuan hidup dalam lingkungan sendiri. Dengan demikian dalam sistem organisme hak suara terletak pada kelompok.

---

<sup>36</sup>Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987, hlm. 171.

Badan perwakilan menurut sistem organisme ini didasarkan pada pengangkatan, sehingga bersifat badan perwakilan kepentingan-kepentingan khusus persekutuan hidup yang biasa disebut Dewan Korporatif.

Oleh karena itu, dalam sistem ini yang melalui persekutuan hidup, mungkin ada pemilih, mungkin juga tidak, tetapi itu tidak penting, karena yang terpenting adalah persekutuan-persekutuan hidup ini mengirimkan wakil-wakilnya ke lembaga perwakilan sesuai dengan jumlah yang dibutuhkan atau yang disepakati dalam undang-undang negara yang bersangkutan. Pelaksanaan sistem pemilihan mekanis dilakukan dengan cara pengangkatan.

Berdasarkan pandangan yang demikian, kedudukan lembaga perwakilan ini agak lemah karena hanya didasarkan pada persekutuan hidup, sehingga pada umumnya apabila lembaga ini hendak menetapkan undang-undang yang menyangkut hak-hak rakyat, meskipun undang-undang tersebut telah disetujui lembaga perwakilan, akan tetapi baru berlaku setelah disetujui oleh rakyat melalui referendum.

Dinegara yang menganut susunan perwakilan rakyat bikameral, beberapa negara menggunakan gabungan sistem pemilihan organis dan sistem pemilihan mekanis, seperti halnya di Inggris perwakilan itu dinamakan *parliament*, yang terdiri atas

*house of lord* dan *house of commons*. Anggota-anggota *house of lord* lebih berdasarkan kedudukan misalnya bangsawan, pemuka-pemuka agama, hakim-hakim tinggi. Sedangkan *house of commons* terdiri dari wakil-wakil yang dipilih langsung oleh rakyat.<sup>37</sup>

Di Indonesia dalam rangka Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen ke empat, keanggotaan Majelis Permusyawaratan rakyat terdiri atas lembaga perwakilan rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum, terdapat juga Utusan Daerah dan Utusan Golongan yang didasarkan pada pengangkatan. Bahkan Dewan Perwakilan Rakyat sebelum pemilihan umum 2004, masih terdapat anggota yang diangkat yaitu dari Fraksi ABRI.

Jadi menurut sistim yang pertama, badan perwakilan bersifat badan perwakilan kepentingan umum rakyat seluruhnya, dan yang ke dua badan perwakilan bersifat badan perwakilan kepentingan-kepentingan khusus persekutuan hidup itu. Dalam bentuk yang ekstrim yang pertama menghasilkan ‘parlemen’ yang kedua menghasilkan ‘dewan korporatif’. perlu diperhatikan bahwa kedua sistem ini dapat di kombinasikan di Negara-negara dengan sistim bi-kameral.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup>M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, (Bandung: Alumni, 1980), hlm. 78.

<sup>38</sup> Moh.Kusnardi dan H.Ibrahim,*op.cit*, hlm.333

Di Indonesia dalam rangka Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen ke empat, keanggotaan Majelis Permusyawaratan rakyat terdiri atas lembaga perwakilan rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum, terdapat juga Utusan Daerah dan Utusan Golongan yang didasarkan pada pengangkatan. Bahkan Dewan Perwakilan Rakyat sebelum pemilihan umum 2004, masih terdapat anggota yang diangkat yaitu dari Fraksi ABRI.

## **2. Sistem Pemilihan Umum di Indonesia**

Sejak kemerdekaan hingga tahun 2014 bangsa Indonesia telah menyelenggarakan 11 kali pemilihan umum , yaitu pada tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997,1999,2004,2009 dan 2014. Dari proses pemilihan umum ini pemilihan umum 1955 dan 2004 mempunyai kekhususan atau ke istimewaan di bandingkan dengan pemilu yang lain. Semua pemilihan umum tersebut tidak di selenggarakan dengan dalam situasi yang vakum , melainkan berlangsung di dalam yang turut menentukan hasil pemilihan umum itu sendiri. Dari proses pemilihan umum-pemilihan umum tersebut juga dapat di ketahui adanya upaya mencari sistem pemilihan umum yang cocok di Indonesia.

### **a. Zaman demokrasi parlementer ( 1945 – 1959 )**

Pada periode ini pemilihan umum sudah di rencanakan pada bulan oktober 1945, tetapi pelaksanaannya di tahun 1955 oleh kabinet Burhanudin Harahap. Pemungutan di lakukan dua kali. Satu kali untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat pada bulan september, dan kedua kali untuk memilih anggota konstituante pada bulan desember. Sistem pemilihan yang di gunakan adalah sistem proporsional. Pemilihan umum ini berlangsung sangat demokratis, tidak ada pembatasan partai-partai dan tidak ada usaha dari pemerintah untuk menginterferensi terhadap partai-partai sekalipun jumlah partai bertambah di bandingkan dengan jumlah partai sebelum pemilihan, namun ada empat partai yang perolehan suaranya sangat menonjol, yaitu Masyumi, Partai nasional Indonesia ( PNI ) , Nahdatur Ulama ( NU ) dan Partai Komunis Indonesia ( PKI ) . bersama-sama mereka meraih 70% dari kursi yang ada di DPR. Pemilu menghasilkan 27 partai dan satu perorangan berjumlah total kursi 257 buah. Namun stabilitas politik yang sangat diharapkan dari pemilu tidak terwujud. Kabinet Ali (I dan II) yang memerintah selama dua tahun dan yang terdiri atas koalisi tiga besar: Masyumi, PNI, dan NU ternyata tidak harmonis dalam menghadapi beberapa persoalan terutama yang terkait dengan konsepsi Presiden Soekarno yang di umumkan pada tanggal 21

februari 1957. Karena beberapa partai tidak menyetujui dan beberapa kabinet dari Masyumi, keluar dari kabinet . dengan pembubaran konstituante oleh presiden Soekarno maka zaman Demokrasi Parlementer berakhir dan masuk pada demokrasi terpimpin.

b. Zaman demokrasi terpimpin (1959-1965)

Sesudah mencabut maklumat pemerintah November 1945 tentang kebebasan mendirikan partai, presiden mengurangi jumlah partai menjadi 10. Kesepuluh partai ini antara lain PNI, Masyumi, NU, PKI, Partai Katolik, Partindo, Partai Murba, PSII Arudji, IPKI, dan Partai Islam Perti, yang kemudian ikut pada pemilihan umum tahun 1971 di masa orde baru, karena di zaman ini tidak diadakan pemilihan umum.

c. Zaman Demokrasi Pancasila (1965-1998)

Setelah runtuhnya rezim Demokrasi Terpimpin yang semi-otoriter, masyarakat menaruh harapan untuk dapat mendirikan suatu sistem politik yang demokratis dan stabil. Usaha yang dilakukan untuk mencapai harapan tersebut diantaranya melakukan berbagai forum diskusi yang membicarakan tentang sistem distrik yang masih baru bagi bangsa Indonesia.

Pendapat yang dihasilkan dari seminar tersebut menyatakan bahwa sistem distrik dapat mengurangi jumlah partai politik secara alamiah tanpa paksaan, dengan harapan partai-partai kecil akan merasa berkepentingan untuk bekerjasama dalam usaha meraih kursi dalam suatu distrik. Berkurangnya jumlah partai politik diharapkan akan membawa stabilitas politik dan pemerintah akan lebih berdaya untuk melaksanakan kebijakan-kebijakannya, terutama di bidang ekonomi.

Karena gagal menyederhanakan sistem partai lewat sistem pemilihan umum, Presiden Soeharto mulai mengadakan beberapa tindakan untuk menguasai kehidupan kepartaian. Tindakan pertama yang dilakukan adalah mengadakan fusi diantara partai-partai, mengelompokkan partai-partai dalam tiga golongan yaitu Golongan Spiritual (PPP), Golongan Nasional (PDI), dan Golongan Karya (Golkar). Pemilihan umum tahun 1977 diselenggarakan dengan menyertakan tiga partai, dalam perolehan suara terbanyak Golkar selalu memenangkannya.

#### d. Zaman Reformasi (1998 - 2004)

Di zaman ini terjadi perdebatan yang mengakibatkan banyak perubahan bukan hanya dalam sistem pemilu tapi dalam berbagai

lini kehidupan bernegara. Perubahan yang sangat fundamental yaitu:

1. Pertama, di bukanya kesempatan kembali untuk bergerak nya partai politik secara bebas termasuk mendirikan partai baru. Ketentuan ini tercermin dalam pemilihan umum tahun 1999 yang di sertai dengan banyak partai;
2. Kedua, pemilu tahun 2004, untuk pertama kalinya diadakan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung, bukan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat ( MPR ) . Sebelumnya presiden dan wakil presiden di pilih melalui MPR;
3. Ketiga , diadakan diadakan pemilihan untuk suatu badan baru yaitu DPD ( dewan perwakilan daerah ). Untuk itu pemilihan umum anggota DPD digunakan Sistem Distrik tetapi dengan wakil banyak ( 4 kursi untuk setiap provinsi). Untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD digunakan system proposional dengan daftar terbuka, sehingga pemilih dapat memberikan suaranya secara langsung kepada calon yang dipilih; dan
4. Keempat, diadakan *electoral threshold* yaitu ketentuan bahwa untuk pemilihan legislatif setiap partai harus meraih minimal 3% jumlah kursi anggota badan legislatif pusat. Untuk



pemilihan presiden dan wakil presiden partai politik harus memperoleh minimal 3% jumlah kursi dalam badan yang bersangkutan atau minimal 5% dari perolehan suara sah secara nasional.

Pemilihan umum 1999 diikuti tiga partai orde baru, ditambah sejumlah partai baru, sehingga total berjumlah 48 partai; yang kemudian berhasil masuk DPR adalah 12 partai. Sistem pemilihan umum yang dipakai tidak terlalu berbeda dengan yang sebelumnya. Landasan hukumnya yaitu Undang-undang nomor 2 Tahun 1999.

Pada tahun 2004 diadakan tiga kali pemilihan umum, yaitu pertama pemilihan legislatif sekaligus untuk memilih DPD, kedua pemilihan presiden dan wakil presiden putaran pertama, ketiga pemilihan presiden dan wakil presiden putaran kedua. Pemilihan umum legislatif dilaksanakan berdasarkan undang-undang no.12 tahun 2003, dan diikuti 24 partai. Pemilihan umum presiden dan wakil presiden ini menggunakan sistem 2 putaran. Artinya apabila pada putaran pertama tidak ada calon yang memenuhi batas minimal maka akan dilakukan pemilihan kedua dengan peserta dua pasangan yang memperoleh suara terbanyak, yang menjadi tujuan pokok adalah adanya pasangan calon yang terpilih yang menjadi

legitimasi kuat dengan perolehan suara 50% suara plus satu ( mayoritas mutlak ) sebagai pasangan yang lolos.<sup>39</sup>

#### Pemilihan Umum 2009

Pemilu 2009 dilaksanakan menurut Undang-undang Nomor 10 tahun 2008. Jumlah kursi DPR ditetapkan sebesar 560 di mana daerah *dapil* anggota DPR adalah provinsi atau bagian provinsi. Jumlah kursi di tiap *dapil* yang diperebutkan minimal tiga dan maksimal sepuluh kursi. Ketentuan ini berbeda dengan Pemilu 2004.

#### *Pemilihan Legislatif.*

Menurut Pasal 23 Undang-undang Nomor 10 tahun 2008, jumlah kursi untuk anggota DPRD Provinsi minimal tiga puluh lima dan maksimal seratus kursi. Pemilu 2009 masih menggunakan sistem yang mirip dengan Pemilu 2004. Namun, *electoral threshold* dinaikkan menjadi 2,5%. Artinya, partai-partai politik tatkala masuk ke perhitungan kursi caleg hanya dibatasi bagi yang berhasil mengumpulkan komposisi suara di atas 2,5%. Pemilu ini pun mirip dengan Pemilu 1999 di mana 48 partai ikut pemilu.

---

<sup>39</sup> M. Budiardjo, *op.cit*, hlm.473- 484

Pemilu Presiden tahun 2009 menggunakan *Two Round System*. Artinya, jika pada putaran pertama tidak terdapat pasangan yang menang 50 plus 1 atau merata persebaran suara di lebih dari setengah daerah pemilihan maka konsekuensinya harus diadakan putaran kedua.<sup>40</sup>

#### Pemilihan Umum Tahun 2014<sup>41</sup>

Pada Pemilu legislatif tahun 2014, DPR mendapatkan kuota 560 anggota dengan berasal dari 77 daerah pemilihan berwakil majemuk (multi-member electoral districts) yang memiliki tiga sampai sepuluh kursi per daerah pemilihan (tergantung populasi penduduk dapil terkait) yang dipilih melalui sistem proporsional terbuka. Selain itu untuk diberlakukannya ambang batas atau Parliamentary Threshold parlemen naik sebesar 3,5% itu, hanya berlaku pada pemilihan DPR dan tidak berlaku pada DPRD. Kemudian sistem atau teknis pemilihannya adalah tiap pemilih/rakyat menerima satu surat suara pemilihan anggota DPR dengan masing-masing partai politik dan calon legislatif dari

---

<sup>40</sup>[https://jurnalparlemenonline.wordpress.com/2010/01/06/kpu-pempil-3/UU No. 15 tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permasyarakatan Perwakilan Rakyat.](https://jurnalparlemenonline.wordpress.com/2010/01/06/kpu-pempil-3/UU%20No.15%20tahun%201969%20tentang%20Pemilihan%20Umum%20Anggota-anggota%20Badan%20Permasyarakatan%20Perwakilan%20Rakyat.)

<sup>41</sup><http://www.rumahpemilu.org/read/3351/Gambaran-Singkat-Pemilihan-Umum-2014-di-Indonesia> , diakses pada hari kamis tanggal 13 Januari 2017 pukul 24:42 WIB

masing-masing daerah pemilihan tersebut. Dan prosedur dari pencoblosannya adalah setiap pemilih mencoblos nama kandidat/calon atau partai politik yang akan dipilih. Selain itu para pemilih juga dapat mencoblos 2 lubang (mencoblos pada satu partai politik dan nama kandidat yang dicalonkan pada satu partai politik tersebut).

Kemudian dalam Pemilu DPD mempunyai 132 perwakilan, dimana 132 perwakilan tersebut terdiri dari empat orang(kandidat) dari masing-masing provinsi. Pemilihan tersebut melalui sistem pemilihan Majoritarian dengan varian distrik berwakil banyak (single non-transferable vote).Dari sistem tersebut, dimana tiap pemilih menerima satu surat suara pemilihan anggota DPD. Calon anggota DPD ini merupakan calon independent yang mencalonkan diri di provinsi tertentu. Para pemilih kemudian memilih dengan mencoblos nama kandidat yang dipilih tersebut. Dan empat kandidat yang memperoleh suara terbanyak di masing-masing provinsi, akan terpilih menjadi anggota DPD.

Pada pemilu 2014, DPRD Provinsi akan dipilih 35 sampai 100 anggota dari masing-masing provinsi, dengan total 33 provinsi. Jumlah kuota anggota yang diberikan ini tergantung pada daerah populasi penduduk suatu provinsi yang bersangkutan. Pada pemilu

2014 ini, di tingkat provinsi terdapat 2.112 kursi yang diperebutkan dalam 259 daerah pemilihan berwakil majemuk yang memiliki 3 hingga 12 kursi (tergantung populasi). 497 DPRD Kabupaten/Kota, yang masing-masing terdiri atas 20 sampai 50 anggota tergantung populasi penduduk kabupaten/kota yang bersangkutan, dipilih di tiap kabupaten/kota. Dan untuk Pemilu Legislatif 2014, pada tingkat kabupaten/kota, terdapat 16.895 kursi di 2.102 daerah pemilihan berwakil majemuk yang memiliki 3 hingga 12 kursi.

Dari Penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa para Anggota Legislatif baik itu tingkat nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota yang terpilih akan menerima masa jabatan selama lima tahun. Dan pada saat pelaksanaan Pemilu legislative yang akan dilakukan pada tanggal 9 April 2014 mendatang, pemilih/rakyat yang akan memilih akan mendapatkan empat jenis surat suara, yaitu DPR, DPD, DPRD Provinsi dan Kabupaten/kota.

Selanjutnya Alokasi kursi DPR terhadap pemilu 2014, telah dijelaskan pada UU No.8 tahun 2012 dimana proses alokasi kursi telah disederhanakan menjadi dua tahap. Hal ini dirubah mengingat pada pemilu tahun 2009 kemarin proses yang digunakan sangat rumit. Kemudian pada pemilu 2014 ini KPU, dalam

langkah pertama akan menentukan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) di tiap daerah pemilihan, dimana BPP merupakan jumlah suara sah yang ada dalam sebuah daerah pemilihan dibagi dengan jumlah kuota yang tersedia dalam daerah pemilihan tersebut. Dengan demikian, sebuah partai politik akan mendapatkan satu kursi jika tiap jumlah suara yang diterima oleh partai politik tersebut mencapai BPP yang telah ditentukan oleh KPU.

Kemudian pada tahap kedua kursi yang tersisa dari daerah pemilihan tersebut, nantinya akan dialokasikan kepada partai politik yang memperoleh suara terbanyak dalam hasil pemilu. Kemudian untuk 77 daerah pemilihan dalam Pemilu DPR, partai politik yang memperoleh suara kurang dari 3,5% suara, maka tidak akan mendapatkan kursi, tetapi masih dapat mendapatkan kursi di DPRD Provinsi dan Kabupaten/kota.

Selanjutnya mengenai kuota gender pada pemilu 2014, dalam UU No.8 tahun 2012 dimana diwajibkan kuota minimal 30% calon perempuan untuk menjadikan daftar calon pemilu. Dan pada pemilu 2014 ini, jika ketentuan 30% perempuan ini tidak dipenuhi maka ada sanksi, yaitu berupa akan dicabutnya hak sebagai anggota pemilu di daerah pemilihan dimana kuota 30% tersebut tidak dipenuhi.

## 5. Pemilihan Umum Presiden/Wakil Presiden Tahun 2014

Sebuah partai politik atau koalisi partai politik yang memenangkan 25 persen suara sah atau memperoleh paling sedikit 20 persen kursi DPR dapat mengajukan calon untuk pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Pemilihan umum Presiden diadakan setelah Pemilu legislatif guna memastikan pemenuhan persyaratan diatas dalam mencalonkan diri menjadi Presiden. Pasangan Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Pemilu Presiden tahun 2014, dilaksanakan pada bulan Juli 2014.

Pemilu 2014 merupakan tahap penyelenggaraan demokrasi melalui pemilu yang lebih demokratis dan menggunakan sistem yang mampu menghasilkan perubahan sosial dan politik yang lebih baik dari sebelumnya. Dengan adanya beberapa perubahan dari sistem pemilu tahun 2009, mulai dari proses seleksi partai politik, pencalonan kandidat legislatif, peningkatan ambang batas atau *parliamentary threshold*, prosedur dan cara pencoblosan.